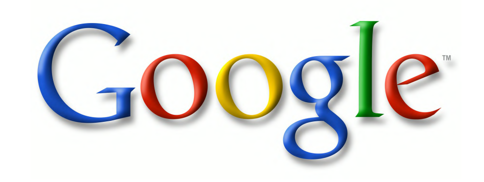
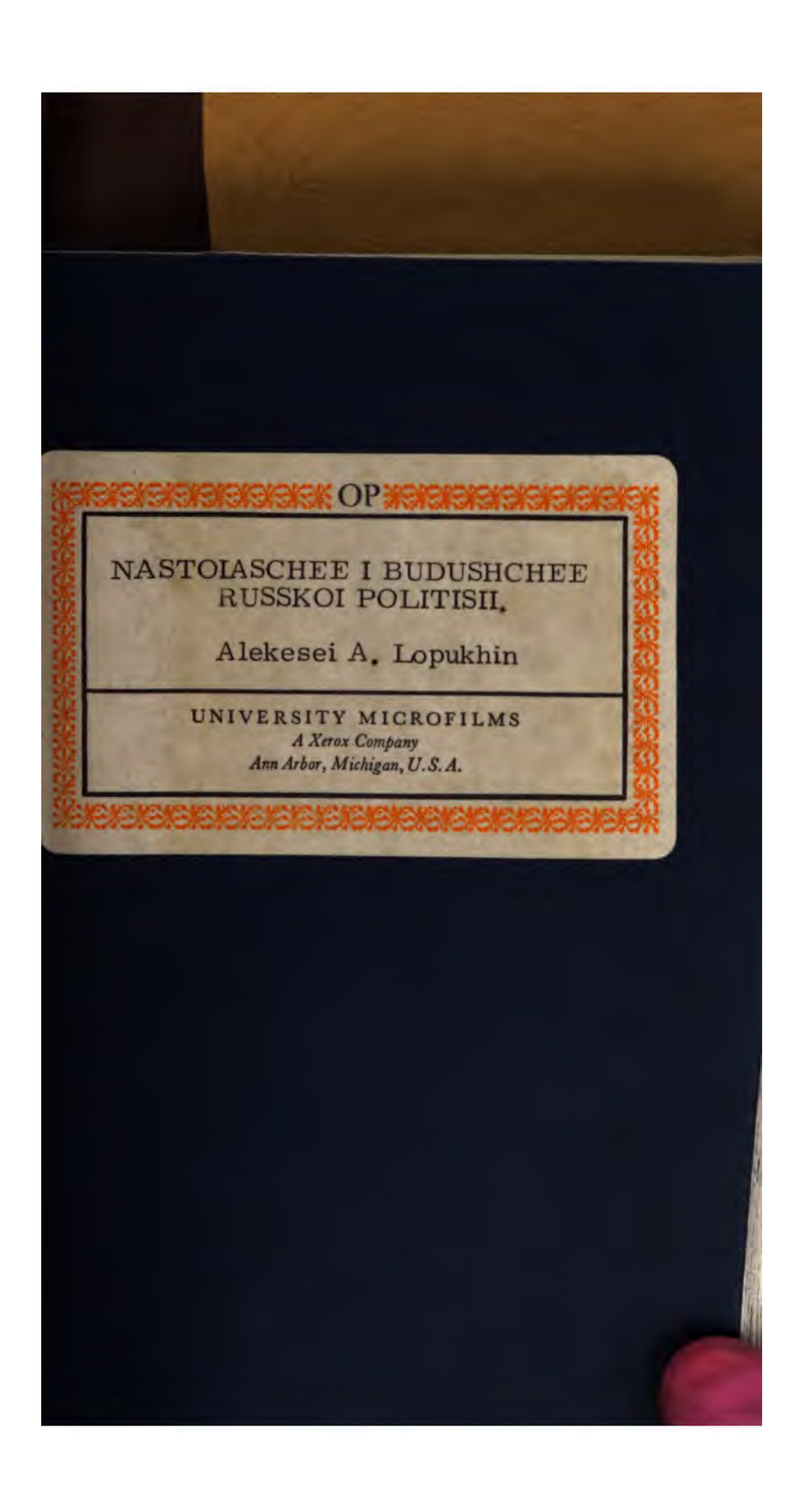



OP
NASTOIASCHEE I BUDUSHCHEE
RUSSKOI POLITISII.
Alekesei A. Lopukhin
UNIVERSITY MICROFILMS
A Xerox Company
Ann Arbor, Michigan, U.S.A.



[redacted]





[redacted]

Lopukhin, Aleksei Aleksandrovich.

А. А. Лопухинъ.

НАСТОЯЩЕЕ и БУДУЩЕЕ РУССКОЙ ПОЛИЦІИ.

Москва. — 1907.

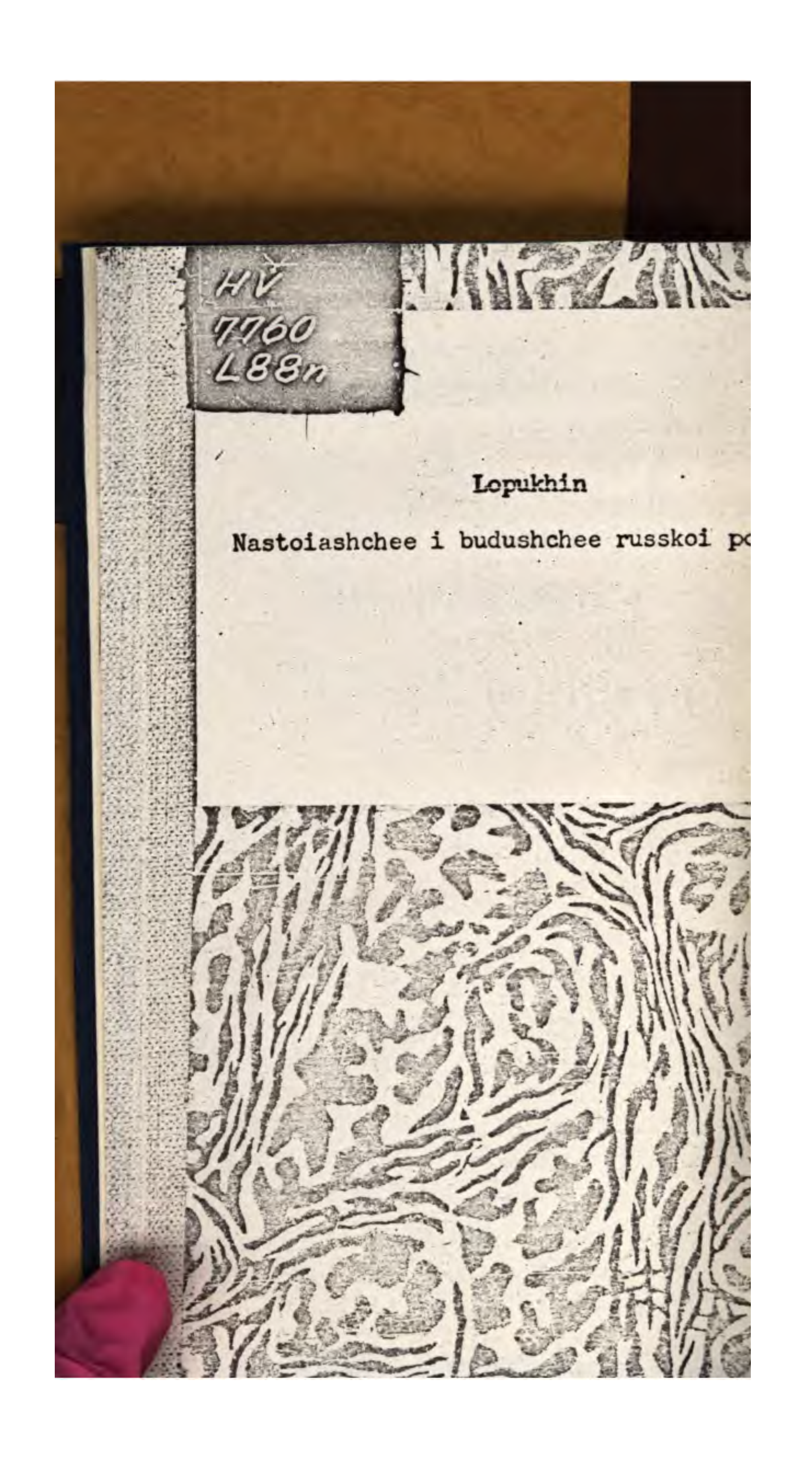
[redacted]

15062-230

А. А. Лопухинъ.

ИЗЪ ИТОГОВЪ СЛУЖЕБНАГО ОПЫТА.

Изданіе В. М. Саблина.



HV
7760
L88n
Lopukhin
Nastoiashchee i budushchee russkoi pc


SEAL OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
1868

А. А. ЛОПУХИНЪ.

12864 С

Типографія В. М. Саблина.
Москва, Петровка, д. Обидиной. Телефонъ 131-34

СОДЕРЖАНІЕ.

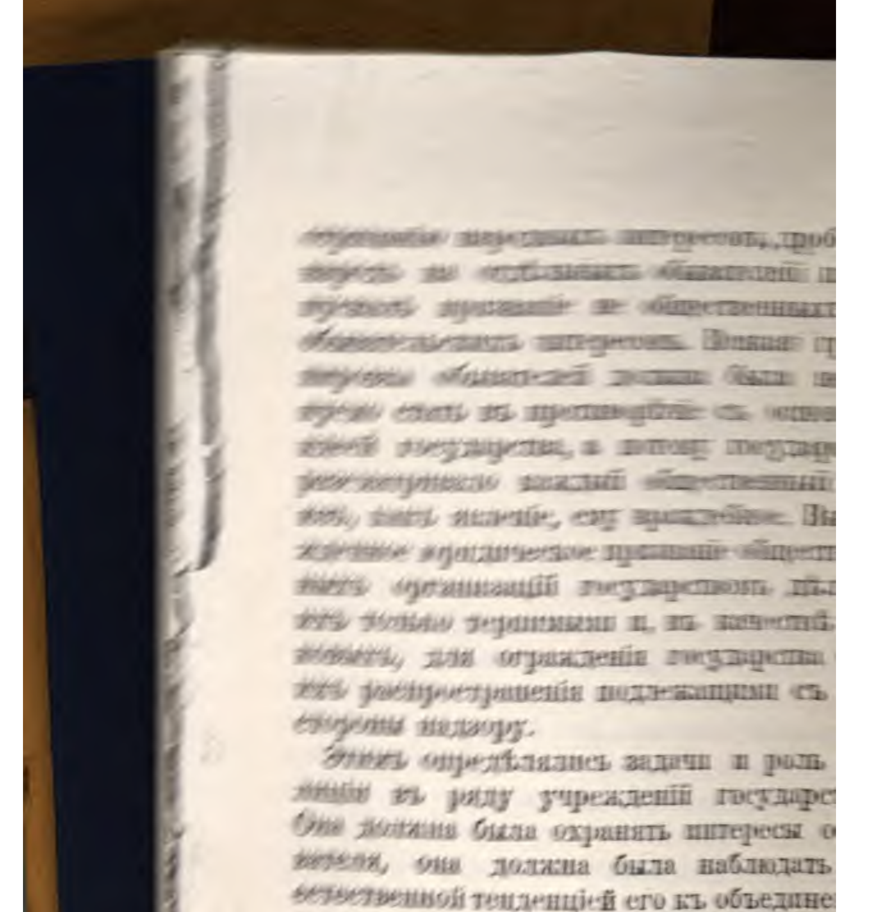


Въ ряду предстоящихъ въ Россіи реформъ, неотложность которыхъ признана и общественнымъ мнѣніемъ и правительствомъ, одной изъ имѣющихъ наиболѣе крупное значеніе представляется реформа полиціи. Ей, при новомъ конституціонномъ строѣ, предстоятъ иныя, чѣмъ прежде, задачи и роль; для исполненія ихъ она не можетъ сохранить ни началъ, на которыхъ она теперь построена, ни современной своей организаціи. Ея устройство, просуществовавшее около ста лѣтъ, подвергалось за это время различнымъ измѣненіямъ; но всѣ они не касались принципа, положеннаго въ основу учрежденія, и если затрагивали его формы, то вносили въ нихъ исправленія лишь количественныя, а не качественныя. Всѣ преобразованія состояли только въ созданіи новыхъ органовъ полиціи, появлявшихся въ видѣ новыхъ раз-

[redacted]

вѣтвленій старой ея организаціи. Такое значеніе, помимо разновременно произведенныхъ пересмотровъ штатовъ полиціи, имѣли и наиболѣе выдающіяся въ отношеніи ея законодательныя мѣры, какъ учрежденіе въ 1878 г. полицейскихъ урядниковъ и послѣдовавшее въ 1903 г. упраздненіе сельской сословной полиціи, съ замѣной ея полицейской стражей. Ни одного коренного преобразованія въ учрежденіи полиціи съ тѣхъ поръ, какъ она стала учрежденіемъ, произведено не было. Отрицаніе его необходимости являлось прямымъ послѣдствіемъ всего государственнаго строя страны. Для исполненія той задачи, которая этимъ строемъ полиціи ставилась, полиція, образованная на иныхъ началахъ, была-бы непригодна; слѣдовательно, въ измѣненіи основного принципа, съ точки зрѣнія даннаго режима, не представлялось и надобности, и всѣ обнаруживавшіеся недостатки дѣятельности полиціи вызывали только частичныя ихъ исправленія.

Присущій самодержавно-бюрократическому строю формализмъ представленія о государствѣ, какъ о чемъ-то отвлеченномъ отъ народа, вполнѣ послѣдовательно велъ къ отрицанію народа, какъ цѣлаго, къ



Этимъ опредѣлялись задачи и роль
иціи въ ряду учрежденій государс
Она должна была охранять интересы о
вителя, она должна была наблюдать
естественной тенденціей его къ объедине
и защищать отъ проявленій послѣдн
государство. Для исполненія этихъ цѣ
она должна была быть противопоставл
населенію и не могла находиться въ как
либо отъ него зависимости. Полиція въ Р
сіи была поставлена въ зависимость
государства, являвшагося противополо
ніемъ народу. Отъ государства она по
чала и санкцію, и средства, и директи

[redacted]

И если существовавшая у насъ полиція сельская была построена на выборномъ началѣ и содержалась на средства крестьянскаго сословія, то, несмотря на это, она могла только называться полиціей коммунальной. Въ дѣйствительности-же исключеніемъ изъ общаго типа нашей полиціи она не была, ибо существовала не въ качествѣ права, а въ видѣ повинности, допускалась не въ интересахъ населенія, а по соображеніямъ фискальнымъ и находилась въ подчиненіи органамъ полиціи государства, состояла на службѣ у него, а не у населенія. Упраздненіе ея увѣнчало организацію полиціи государства. Само по себѣ это упраздненіе не могло не имѣть значенія полезной для населенія мѣры, уничтожавшей натуральную повинность и освобождавшей наиболѣе приниженное сословіе отъ несправедливаго бремени. Но упраздненіемъ сельской полиціи государство не ограничилось и, прибѣгнувъ къ нему какъ-бы изъ страха передъ внѣшнимъ признакомъ власти въ рукахъ общественной группы, поспѣшило замѣнить ее новыми органами своей полицейской силы. Учрежденіе сельской стражи было послѣднимъ полицейскимъ клиномъ, загнаннымъ въ толщу народной массы. Оно роковымъ



образомъ совпало съ кануномъ гибели самодержавно-бюрократическаго строя.

Теперь, когда въ Россіи признано существованіе и народа, какъ цѣлаго, и народной воли, и народныхъ интересовъ, когда понятіе государства, въ качествѣ стоящаго отдѣльно отъ народа и надъ нимъ учрежденія, должно исчезнуть, старыя государственныя установленія неминуемо окажутся въ прямомъ съ новымъ строемъ противорѣчіи. Оставаясь неприкосновенными въ своемъ устройствѣ, они или станутъ бездѣятельными, омертвѣвшими органами живого тѣла, или, почерпнувъ дальнѣйшую жизнеспособность въ пережиткахъ прежней идеи государства, будутъ представлять изъ себя постоянную угрозу свободному отъ государственной опеки народу. Это отрицательное значеніе, преимущественно передъ всѣми учрежденіями, пріобрѣтаетъ полиція. Въ ней заключалась вся сила покончившаго свое существованіе режима,—къ ней первой онъ прибѣгнетъ въ случаѣ попытки къ его возрожденію. Ея несоотвѣтствіе новымъ условіямъ государственной жизни уже сказалось на первыхъ-же ея порахъ.

Прежнія задачи полиціи наблюденія за населеніемъ, за его стремленіемъ къ единенію и организаціи, защита отъ него го-

[redacted]

сударства отпадаютъ. На ихъ мѣсто выдвигается имѣвшая до сихъ поръ второстепенное значеніе задача охраны личныхъ и имущественныхъ интересовъ обывателя, къ ней присоединяются новыя задачи охраны его гражданскихъ и политическихъ правъ, защиты политическихъ учрежденій страны. Мѣняется и роль полиціи. Являясь до сихъ поръ органомъ государства, она относилась къ нему, какъ часть къ цѣлому, и, вслѣдствіе этого, поскольку была на стражѣ его интересовъ, постольку отстаивала свои собственные. Въ этомъ отождествленіи интересовъ государства и полиціи, въ доминирующемъ надъ народомъ и его нуждами положеніи государства, а съ нимъ и полиціи, коренилось ея пренебреженіе къ элементарнымъ гарантіямъ правъ населенія, пренебреженіе къ закону. Отнынѣ, съ устраненіемъ раздѣленія государства и народа, съ долженствующимъ наступить господствомъ его правъ, полиція должна стать въ положеніе по отношенію къ нему служебное, и только въ обезпечивающемъ эти права законѣ черпать директивы своей дѣятельности.

Итакъ, вся организація полиціи въ Россіи подлежитъ реформированію. Преобразованіе полиціи становится дѣломъ тѣмъ

[redacted]

болѣе неотложнымъ, что именно ей принадлежитъ въ настоящее время главенствующая роль среди всѣхъ учрежденій страны и, слѣдовательно, на нее падаетъ наибольшая доля вины въ творящемся въ Россіи хаосѣ. Исчезновеніе его можетъ настать только съ водвореніемъ господства права, гражданской и политической свободы. Но при немъ и безъ него устраненіе нарушеній порядка лежитъ на обязанности полиціи. Но въ силахъ-ли она съ ними справиться, входитъ-ли она въ число причинъ, ихъ порождающихъ,—дальнѣйшее сохраненіе существующей организаціи полиціи ни съ точки зрѣнія общихъ государственныхъ, народныхъ интересовъ, ни съ точки зрѣнія порядка въ узкомъ смыслѣ этого слова терпимо быть не можетъ. Вопросомъ могутъ быть лишь размѣры преобразованія, степень необходимой ломки учрежденія, начала и формы его будущаго устройства. Вопросы эти находятся въ прямой зависимости отъ детальной оцѣнки его современнаго устройства. Эту оцѣнку и соображенія о желательной организаціи полиціи въ Россіи мы и попытаемся дать въ настоящемъ очеркѣ.

[redacted]

Система или, вѣрнѣе, безсистемность кодификаціи русскихъ законовъ не нашла нужнымъ въ сводѣ ихъ отвести полиціи особое мѣсто. Постановленія, опредѣляющія устройство полиціи, отношенія ея къ другимъ учрежденіямъ, ея обязанности, полномочія и порядокъ дѣйствій сосредоточиваются преимущественно въ общемъ учрежденіи губернскомъ (томъ II-й свода законовъ); помимо него они разбросаны въ разныхъ положеніяхъ и уставахъ различныхъ томовъ свода законовъ и находятся даже въ сводѣ военныхъ постановленій, гдѣ изложено положеніе объ отдѣльномъ корпусѣ жандармовъ (раздѣлъ V книги III свода военныхъ постановленій 1869 г.). Составляя длинный рядъ законодательныхъ наслоеній, создававшихся рѣдко въ видѣ мѣръ общихъ, вытекавшихъ изъ сознательной, планомѣрной законодательной дѣятельности государства, по большей части-же, въ видѣ мѣръ случайныхъ, появлявшихся въ зависимости отъ преходящихъ условій даннаго времени и отдѣльной мѣстности, постановленія эти то учреждали новые полицейскіе органы, съ распространеніемъ на нихъ ранѣе признанныхъ закономъ обязанностей и правъ, то расширяли сферу дѣятельности уже существовавшихъ поли-

цейскихъ учрежденій, то, наконецъ, создавали новые спеціальные органы съ новыми задачами и полномочіями. По мѣрѣ того, какъ такія новеллы появлялись, онѣ размѣщались въ сводѣ законовъ въ зависимости отъ тѣхъ поводовъ, которыми были вызваны, иногда даже въ зависимости отъ того, какимъ вѣдомствомъ необходимость ихъ была указана. Существовали, да могутъ и теперь оказаться такія относящіяся до полиціи распоряженія законодательной власти, которыя въ сводъ законовъ и не вносились и даже не опубликовывались. Случайность ихъ изданія и безпорядочность кодификаціи привели къ тому, что не только обывателю, но даже должностнымъ лицамъ, даже центральному, вѣдающему дѣла полиціи, органу министерства внутреннихъ дѣлъ нѣтъ иногда возможности опредѣлить для каждой мѣстности, какія полицейскія власти въ ней дѣйствуютъ. Причемъ спутанность разновременно издававшихся, дополнявшихся и отмѣнявшихся высочайше утвержденныхъ мнѣній государственнаго совѣта, положеній комитета министровъ и, послѣдовавшихъ въ формѣ декретовъ, распоряженій доходитъ до того, что еще весьма недавно въ одной губерніи возникла переписка о принадлежности

[redacted]

полицейской власти начальнику одной случной конюшни государственнаго коннозаводства. Отсутствіе спеціальнаго сборника правилъ объ устройствѣ полиціи и ея службы, полицейскаго устава, составляетъ пробѣлъ въ сводѣ законовъ, особенно существенный въ виду исключительной сложности полицейскихъ учрежденій Россіи.

Полиція въ Россіи дѣлится на общую и жандармскую, наружную и политическую, конную и пѣшую, городскую и уѣздную, сыскную, состоящую въ нѣсколькихъ большихъ городахъ для розыска по общеуголовнымъ дѣламъ, фабричную—на фабрикахъ и заводахъ, желѣзнодорожную, портовую, рѣчную и горную—на золотыхъ промыслахъ. Кромѣ того, существуютъ: полиція волостная и сельская, полиція мызная, полевая и лѣсная стража для охраны полей и лѣсовъ. По способу организаціи полиція можетъ быть подраздѣлена на пять типовъ: военной, гражданской, смѣшанной, коммунальной и вотчинной. Военная организація присвоена въ Россіи только жандармеріи; кромѣ нея, не будучи полиціей, полицейскія обязанности несетъ военная часть въ Амурской области, конный полкъ амурскаго казачьяго войска. Гра-

жданское устройство имѣетъ такъ называемая наружная (въ противоположность политической—жандармеріи) полиція, кромѣ принадлежащей къ ней земской стражи Царства Польскаго, которая представляетъ смѣшанный типъ полугражданской, полувоенной организаціи. Коммунальной полиціей, построенной на выборномъ началѣ и обслуживающей только свою общину, являются волостная, существующая въ Прибалтійскихъ губерніяхъ, и сельская полиція—десятскіе. И, наконецъ, вотчинное начало имѣютъ мызная полиція, а также и полевая и лѣсная стражи.

Объемъ нашего очерка не позволяетъ намъ входить въ подробное описаніе и оцѣнку всѣхъ видовъ полиціи. Они и не нужны для нашей задачи. Для выполненія ея, для опредѣленія степени пригодности нынѣ существующей полиціи при новомъ государственномъ строѣ достаточно выяснить только основныя ея начала, а также государственное значеніе ихъ. Намъ нѣтъ надобности вдаваться въ изслѣдованіе всѣхъ безъ исключенія полицейскихъ организацій, имѣющихъ спеціальное назначеніе, а такія учрежденія, какъ волостная, сельская и мызная полиція, не требуютъ особаго изслѣдованія для признанія своевре-

[redacted]

менности ихъ упраздненія. Дальнѣйшее сохраненіе ихъ не можетъ быть допущено потому, что онѣ построены на сословномъ принципѣ и однѣ (волостная и сельская) составляютъ тяжелую повинность крестьянства, а другія (мызная полиція, полевая и лѣсная стражи) поставлены въ законѣ, какъ сословная и классовая привилегіи. Мызная полиція осталась въ остзейскихъ провинціяхъ въ качествѣ наслѣдія феодальнаго строя, въ видѣ полицейской власти помѣщика - дворянина, а полевая и лѣсная стражи учреждаются въ предѣлахъ частнаго владѣнія по желанію владѣльца и оплачиваются особымъ сборомъ, вслѣдствіе чего представляются доступной только крупнымъ землевладѣльцамъ привилегіей. Очевидно, что для какого-либо сословнаго устройства полиціи, которое можетъ быть или несправедливой тяготой, или произволомъ, среди учрежденій государства не должно быть мѣста.

Что касается до остальныхъ видовъ полиціи, то всѣ они могутъ быть сведены къ двумъ группамъ—полиціи наружной и политической.

Это дѣленіе принято только однимъ русскимъ законодательствомъ. Ни въ одномъ иностранномъ государствѣ особой политиче-

[redacted]

ской полиціи не существуетъ. Въ государствахъ этихъ обнаруженіе и изслѣдованіе политическихъ преступленій входятъ въ кругъ обязанностей общей полиціи или судебной тамъ, гдѣ таковая отдѣльно отъ наружной полиціи имѣется.

Въ Россіи къ учрежденію политической полиціи, въ составѣ отдѣльнаго корпуса жандармовъ, государственная власть прибѣгла подъ страхомъ угрозы самодержавію, созданной декабрьскимъ бунтомъ 1825 г. Корпусъ жандармовъ въ Россіи былъ основанъ въ 1826 г. для охраны самодержавной монархической власти отъ новыхъ на нее посягательствъ, для наблюденія за состояніемъ умовъ, за настроеніемъ общества и для доведенія о томъ до свѣдѣнія верховной власти. Ему была придана также и другая задача—доносить о произволѣ и злоупотребленіяхъ дворянъ-помѣщиковъ и чиновниковъ. Для успѣха его дѣятельности ему была присвоена полная независимость отъ какого-либо, помимо іерархическаго, надзора. Не только мѣстному, губернаторскому или прокурорскому, но и центральному, сенатскому надзору онъ подчиненъ не былъ. Для руководства дѣятельностью корпуса жандармовъ законъ не далъ ни одного указанія. Когда-же жизнь потребо-

вала эту дѣятельность какими-нибудь нормами регулировать, императоръ Николай I передалъ шефу жандармовъ свой носовой платокъ, сказавъ, что онъ вмѣсто писанной инструкціи долженъ служить символомъ дѣятельности жандармовъ, призванныхъ утирать слезы обиженнымъ и угнетеннымъ. Это призваніе такъ и осталось ничѣмъ не опредѣленнымъ, и вся дѣятельность жандармеріи свелась къ доносу. Такова была ея первоначальная юридическая и этическая основа.

Съ изданіемъ судебныхъ уставовъ императора Александра II, явившихся первымъ осуществленіемъ идеи правового государства, для существованія корпуса жандармовъ не осталось никакого повода. Административное преслѣдованіе политическаго настроенія должно было уступить мѣсто суду надъ политическимъ преступленіемъ, и жандармскіе доносы, служившіе ранѣе основаніемъ административныхъ каръ, потеряли практическое значеніе, разбиваясь о выдвинутыя судебными уставами гарантіи неприкосновенности личности, разлагаясь въ горнилѣ судебнаго изслѣдованія. Но сказавшаяся во второй половинѣ царствованія Александра II реакція сохранила и укрѣпила отживавшее учрежденіе кор-

пуса жандармовъ. Закономъ 19 мая 1871 года жандармерія изъ органа наблюденія и доноса была обращена въ органъ судебнаго изслѣдованія и преслѣдованія политическихъ преступленій. Въ такомъ видѣ она существуетъ и понынѣ.

Отмѣченная нами выше обособленность корпуса жандармовъ отъ другихъ учрежденій проведена закономъ и въ настоящей его организаціи. Сохранивъ независимость его отъ надзора сената и губернаторовъ, законъ въ отношеніи жандармовъ лишилъ прокуратуру той доли дисциплинарной власти, которой она надѣлена въ отношеніи чиновъ полиціи вообще, и тѣмъ обратилъ надзоръ прокуратуры за дѣятельностью жандармеріи въ бумажный контроль, вполнѣ лишенный дѣйствительной силы. Кромѣ права предъявленія жандармскому начальству жалобъ на неправильныя дѣйствія его подчиненныхъ, у прокуратуры не имѣется никакого средства для воздѣйствія на чиновъ корпуса, который, благодаря этому, дѣлается свободнымъ отъ надзора и фактически безотвѣтственнымъ даже въ области обнаруженія и изслѣдованія преступленій. При этомъ сосредоточеніи всей власти управленія корпусомъ жандармовъ въ рукахъ его начальства, законъ ввелъ въ эту власть

такое раздвоеніе, раздробилъ и ея надзоръ такъ, что послѣдній и въ порядкѣ іерархическомъ никакому осуществленію не поддается. Корпусъ жандармовъ числится по военному вѣдомству, по бюджету котораго и содержится, но подчиненъ гражданской власти въ лицѣ министра внутреннихъ дѣлъ, шефа жандармовъ, которому принадлежитъ главное начальствованіе надъ нимъ. Непосредственное начальствованіе возложено на корпуснаго командира, подчиненнаго шефу. На такомъ раздвоеніи жандарміи между военной и гражданской властями законъ, однако, не остановился, а провелъ его и въ предѣлахъ подчиненія жандармовъ гражданскому начальству. На основаніи положенія о корпусѣ, его шефъ „дѣйствуетъ по строевой, хозяйственной, инспекторской и военно-судебной частямъ черезъ штабъ корпуса, а по предметамъ, относящимся до обнаруженія и изслѣдованія преступленій, черезъ департаментъ полиціи“. Иными словами, организація и воздѣйствіе на личный составъ принадлежатъ командиру корпуса и его штабу, а руководство дѣятельностью—департаменту полиціи; первымъ присвоена вся власть безъ права вмѣшательства въ существо дѣятельности жандармовъ, второму—направленіе этой дѣятельности безъ

власти. Хотя корпусное начальство и департаментъ полиціи объединены совмѣстнымъ подчиненіемъ министру внутреннихъ дѣлъ, но это объединеніе никакого реальнаго значенія не имѣетъ. Министръ по многосложности своихъ дѣлъ не имѣетъ возможности входить въ разсмотрѣніе частностей, отдѣльныхъ случаевъ пререканій между подчиненными ему органами и долженъ требовать отъ нихъ соглашенія другъ съ другомъ. Помимо же этого, размѣры самостоятельной власти назначенія, поощренія и дисциплинарныхъ взысканій, которою въ отношеніи чиновъ корпуса надѣленъ и командиръ, и штабъ, настолько обширны, что почти всецѣло охватываютъ все управленіе корпусомъ и не оставляютъ мѣста поводамъ къ обращенію со стороны департамента полиціи со своими заявленіями и жалобами къ министру внутреннихъ дѣлъ.

Такимъ образомъ, законъ старательно обошелъ всѣ условія, которыя обезпечивали бы департаменту полиціи неуклонное исполненіе жандармскими чинами предъявляемыхъ имъ требованій и поставилъ его въ зависимость исключительно отъ характера личныхъ отношеній между корпуснымъ начальствомъ и директоромъ департамента полиціи. Однако, такимъ молчаливымъ ли-

2

[redacted]

шеніемъ департамента полиціи власти законъ не ограничился. Ложность положенія, въ которое этотъ органъ министерства поставленъ въ отношеніи корпуса жандармовъ, усугубляется особымъ постановленіемъ закона, который въ удачно маскирующей дѣйствительныя цѣли законодателя формѣ открываетъ военному начальству корпуса не прямымъ, а косвеннымъ путемъ доступъ къ вмѣшательству въ самую дѣятельность департамента полиціи. Статья 671-я положенія о корпусѣ жандармовъ гласитъ, что начальникъ его штаба „долженъ имѣть всѣ тѣ о корпусѣ свѣдѣнія, которыя необходимы какъ для соображеній шефа или командира, такъ и для исполнительныхъ распоряженій по ввѣренному ему штабу“. Нѣтъ казалось бы, сомнѣнія, что свѣдѣніями, на которыя начальство штаба корпуса должно имѣть право, могутъ быть только тѣ, которыя касаются строевой, хозяйственной, инспекторской и военно-судной частей; но умолчаніе объ этомъ вышеприведенной статьи закона, совершенная неопредѣленность помѣщенныхъ въ ней выраженій— „соображеній“ и „исполнительныхъ распоряженій“—даютъ полный просторъ толкованіямъ и возможности основывать на нихъ право начальника штаба требовать отъ сво-



ихъ подчиненныхъ свѣдѣнія не только по предметамъ, входящимъ въ кругъ его вѣдѣнія, но и по поводу дѣятельности жандармскихъ чиновъ, въ томъ числѣ и по поводу получаемыхъ ими отъ департамента полиціи распоряженій.

Департаментъ полиціи въ силу этого самъ оказывается подъ надзоромъ корпуса жандармовъ въ лицѣ его начальства и при томъ подъ надзоромъ, способнымъ принять въ случаѣ надобности характеръ активнаго вмѣшательства въ распоряженія департамента. Онъ можетъ быть тѣмъ дѣйствительнѣе, тѣмъ болѣе парализовать руководящую дѣятельность департамента, чѣмъ менѣе онъ будетъ осязателенъ, чѣмъ меньше станетъ онъ заявлять о своемъ существованіи. Ему нѣтъ надобности распространяться на всѣ конкретные случаи. Достаточно нѣсколькихъ, сказанныхъ командиромъ корпуса или начальникомъ штаба при свиданіяхъ съ подчиненными словъ, чтобы всякія распоряженія департамента полиціи оставались мертвой буквой. Какъ-бы ни были настойчивы его указанія, имъ никогда не будетъ суждено быть исполненными, если они окажутся несогласными со взглядами непосредственнаго жандармскаго начальства, ибо въ глазахъ жандармскихъ чиновъ, съ одной



стороны, есть только голое право предъявленія требованій, а съ другой—фактическая власть ихъ предъявленія, опирающаяся на право наложенія дисциплинарныхъ взысканій, повышенія въ должности и награжденія. И пользованіе этой властью тѣмъ доступнѣе, что безнаказанность злоупотребленій ею обезпечивается взаимной поддержкой ея носителей и исполнителей ихъ велѣній.

Таковы основы, на которыхъ зиждется организація корпуса жандармовъ и практическое ихъ значеніе. Двоевластіе въ его управленіи и привиллегированное положеніе, въ которое онъ поставленъ среди губернскихъ учрежденій, привели къ созданію въ нѣкоторыхъ наиболѣе крупныхъ центрахъ, гдѣ сосредоточивается борьба правительственной власти съ политическимъ движеніемъ, особыхъ учрежденій, предназначенныхъ сблизить обнаруженіе и изслѣдованіе политическихъ преступленій съ административной дѣятельностью губернскихъ властей и по возможности ослабить ихъ зависимость отъ военнаго жандармскаго начальства. Этими учрежденіями явились такъ-называемыя охранныя отдѣленія или, по оффиціальному ихъ наименованію, отдѣленія по охраненію государственнаго порядка

[redacted]

и общественнаго спокойствія. Приданное имъ законодателемъ значеніе коррективовъ къ дѣятельности жандармеріи дѣлаетъ невозможнымъ упоминаніе о нихъ безъ изслѣдованія самой этой дѣятельности. Къ ней мы и перейдемъ.

Обязанности отдѣльнаго корпуса жандармовъ въ качествѣ политической полиціи перечислены въ положеніи о немъ и заключаются въ обнаруженіи и изслѣдованіи такъ-называемыхъ государственныхъ преступленій. Въ отношеніи порядка его дѣйствій положеніе о корпусѣ дѣлаетъ ссылку на тѣ статьи устава уголовнаго судопроизводства (1035—1035[11]), которыя посвящены производству дознаній объ этихъ преступленіяхъ. Но при этомъ положеніе добавляетъ (ст. 690), что въ своей дѣятельности, на ряду съ закономъ установленными судопроизводственными правилами, жандармскіе чины должны руководствоваться „также указаніями и разъясненіями своего жандармскаго начальства“. Это дополнительное постановленіе, вновь косвенно санкціонируя вмѣшательство жандармскаго начальства въ руководящія дѣятельностью жандармовъ распоряженія департамента полиціи, должно быть отмѣчено и въ иномъ отношеніи. Оно обращаетъ на себя вниманіе тѣмъ, что по



содержанію своему не дѣлаетъ никакого различія между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, уравниваетъ обязательность того и другого и, слѣдовательно, умаляя значеніе, для жандармскихъ чиновъ, закона—усиливаетъ значеніе, для нихъ, приказанія начальства. Очевидно, что съ точки зрѣнія практической, съ точки зрѣнія служебнаго обихода приказаніе начальства получаетъ преобладаніе надъ закономъ.

Но и самъ законъ для жандармской дѣятельности въ области обнаруженія и изслѣдованія политическихъ преступленій всѣ свои постановленія лишилъ наиболѣе существеннаго ихъ содержанія. Выдающимся отличіемъ правилъ о порядкѣ производства дознаній объ этихъ преступленіяхъ представляется совершенное упраздненіе элементарныхъ гарантій личной неприкосновенности. По принятому уставомъ уголовнаго судопроизводства принципу, соблюденіе котораго поставлено въ обязанность общей полиціи по общимъ преступленіямъ, производство ею обысковъ и арестовъ допустимо только въ исключительныхъ, не терпящихъ отлагательства случаяхъ и только при невозможности немедленнаго прибытія представителя судебно-слѣдственной власти на мѣсто изслѣдованія. Причемъ всѣ



предпринятыя въ такихъ случаяхъ мѣры подвергаются, по закону, провѣркѣ со стороны слѣдователя—судьи. Для чиновъ корпуса жандармовъ, по политическимъ дѣламъ эти принципы устранены и имъ разрѣшены и приводъ обвиняемаго къ дознанію, и обыскъ, и арестъ его внѣ зависимости отъ степени неотложности этихъ мѣръ и возможности выполненія ихъ слѣдственной властью. При чемъ, тогда какъ даже судебные слѣдователи въ правѣ ареста ограничены размѣрами грозящаго обвиняемому наказанія и значеніемъ самого ареста, какъ средства обезпеченія явки обвиняемаго къ суду, жандармеріи въ заключеніи обвиняемыхъ подъ стражу законъ предоставляетъ полный просторъ, разрѣшая прибѣгать къ нему безотносительно къ тяжести обвиненія и въ качествѣ способа устраненія сношеній между лицами, совмѣстно привлеченными къ одному дѣлу. Даже выемку и осмотръ корреспонденціи обвиняемаго, доступные судебнымъ слѣдователямъ не иначе, какъ съ разрѣшенія суда, жандармы уполномочены закономъ производить на основаніи никѣмъ не утверждаемаго соглашенія съ прокуроромъ. И всѣ слѣдственныя дѣйствія по дознаніямъ, находящіяся въ отношеніи общей полиціи подъ



контролемъ суда, въ отношеніи жандармовъ поставлены лишь подъ надзоръ прокуратуры. Для него законъ не создалъ никакой формальной опоры, не призналъ за обвиняемымъ тѣхъ правъ, защищать которыя приходилось бы прокурорскому надзору; вслѣдствіе чего его обязанности касаются вопросовъ права только въ отношеніи юридической квалификаціи изслѣдуемаго событія и сосредоточены на вопросахъ факта, т.-е. полнотѣ изслѣдованія и доказанности вины. Но и этотъ надзоръ для успѣха преслѣдованія политическихъ преступленій оказался чрезмѣрно стѣснительнымъ.

Дѣятельность жандарміи по дѣламъ о преступленіяхъ государственныхъ, какъ и дѣятельность всякой полиціи по всякимъ уголовнымъ дѣламъ, распадается на два порядка, по двумъ поставленнымъ ей задачамъ,—обнаруженія и изслѣдованія уголовно-наказуемаго дѣянія. Но по дѣламъ о преступленіяхъ общеуголовныхъ такое подраздѣленіе имѣетъ, за рѣдкимъ исключеніемъ, значеніе только формальное. Практически полиція не можетъ обнаружить преступленіе не совершившееся, еще только задуманное. Поэтому обнаруженіе преступнаго событія заключается не въ какой-либо предшествующей ему активной дѣятельно-



сти полиціи, а въ послѣдующемъ его констатированіи, непосредственно сопровождающемся производствомъ его изслѣдованія. Совершенно иное наблюдается въ отношеніи преступленій политическихъ. Въ виду интеллектуальнаго свойства и длительности большинства изъ нихъ, а также въ виду той тайны, которою признаваемое по закону преступнымъ событіе его творцами облекается, обнаруженіе и изслѣдованіе его не только юридически, но и практически другъ отъ друга отдѣляются. Для обнаруженія преступленія со стороны полиціи требуется выполненіе цѣлаго ряда активныхъ дѣйствій, и когда они приведутъ къ разоблаченію подлежащаго уголовной карѣ явленія, таковое дѣлается предметомъ изслѣдованія. Этой отличительной чертой политическихъ преступленій въ значительномъ количествѣ случаевъ опредѣляются и способы ихъ обнаруженія. Полиціи приходится или проникать въ область интеллектуальной жизни заподозрѣнныхъ ею въ преступленіи лицъ, и для своего успѣха принимать личину сочувствія и единомыслія имъ, или прибѣгать къ такимъ дѣйствіямъ, которыя связаны съ нарушеніемъ свободы частныхъ лицъ и потому примѣнимы только въ порядкѣ изслѣдованія уже обнаруженнаго

преступленія. Между тѣмъ первый способъ опорочиваетъ достоинство удостовѣряющихъ существованіе преступленія данныхъ, а второй допустимъ по закону только при наличности достаточныхъ для его примѣненія фактическихъ основаній. И вотъ на этой почвѣ, на почвѣ этическихъ и логическихъ толкованій пріемовъ выясненія обстоятельствъ дѣла и доказательнаго ихъ значенія, успѣхъ жандармскихъ дознаній, несмотря на значительно освобожденный отъ формальныхъ стѣсненій порядокъ изслѣдованія, встрѣчаетъ со стороны прокуратуры преграды. Законъ освободилъ жандармерію и отъ нихъ. Средствомъ къ тому послужило такъ-называемое положеніе объ охранѣ, изданное въ видѣ мѣры временной, но дѣйствующее въ Россіи и понынѣ.

Высочайше утвержденное 14 августа 1881 года положеніе комитета министровъ о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія поставило все населеніе Россіи въ зависимость отъ личнаго усмотрѣнія чиновъ политической полиціи. Имъ было положеніемъ этимъ предоставлено право ареста всѣхъ лицъ, внушающихъ „основательное подозрѣніе“ въ „прикосновенности“ къ государственному преступленію и въ принадлеж-

ности къ противозаконному сообществу. Такимъ образомъ, для ареста, вмѣсто объективныхъ признаковъ виновности, было признано достаточнымъ присутствіе у любого жандармскаго чина субъективнаго впечатлѣнія подозрѣнія въ виновности лица. Причемъ право жандармскихъ подозрѣній было распространено не только на участіе въ сообществахъ, уголовно наказуемыхъ, но и на принадлежность къ такимъ, которыя личнымъ усмотрѣніемъ представителя жандармеріи признаются противорѣчащими закону, и не только на преступленія, но даже на прикосновенность къ нимъ, т.-е. на такое къ нимъ отношеніе, которое ни одному изъ видовъ сознательнаго участія въ преступленіи, извѣстныхъ уголовному кодексу, не соотвѣтствуетъ и, слѣдовательно, представляется съ точки зрѣнія юридической безразличнымъ. Для производства же обысковъ положеніе объ охранѣ не нашло нужнымъ стѣснять усмотрѣніе жандармовъ хотя-бы требованіемъ „основательнаго подозрѣнія“ и разрѣшило ихъ „во всякое время“, „во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ“ (ст. 21). Отъ надзора прокуратуры осуществляемая въ порядкѣ положенія объ охранѣ дѣятельность корпуса жандармовъ положеніемъ этимъ была освобождена. Со-



вокупностью перечисленныхъ мѣръ устраненіе тѣхъ, возникавшихъ на почвѣ этики и логики, затрудненій къ стѣсненію личной свободы, о которыхъ было упомянуто выше, достигалось вполнѣ.

Создалось два порядка изслѣдованія государственныхъ преступленій: одинъ, основанный по положеніи объ охранѣ, другой, предусмотрѣнный уставомъ уголовнаго судопроизводства. И чѣмъ больше первый проникался полицейской исключительностью, тѣмъ больше второй пріобрѣталъ значеніе процедуры судебной, не пріобрѣтая, конечно, ея достоинствъ. Онъ даже, несмотря на ничтожество присущихъ ему формъ, получилъ названіе порядка формальнаго, въ противоположность не знающему никакихъ формъ порядку охранному.

Одновременно съ изданіемъ положенія объ охранѣ въ столицахъ были учреждены—въ Петербургѣ при управленіи градоначальства, въ Москвѣ при канцеляріи оберъ-полицеймейстера, отдѣленія по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, извѣстныя подъ названіемъ охранныхъ отдѣленій. Учрежденіе ихъ было вызвано тѣмъ, что, согласно положенію объ охранѣ, права ареста по „основательному подозрѣнію“ и ни на чемъ

[redacted]

не основанныхъ обысковъ были наравнѣ съ жандармскими чинами предоставлены мѣстнымъ начальникамъ общей полиціи. Послѣдняя пріобщалась къ полиціи политической, и въ этой своей новой роли, въ крупныхъ центрахъ скопленія „противузаконныхъ сообществъ“ и политическихъ преступленій, нуждалась въ спеціальныхъ органахъ, каковыми и стали охранныя отдѣленія. Ихъ учрежденіе было вызвано и иными соображеніями. Общая полиція въ дѣятельности своей по политическимъ дѣламъ могла-бы быть поставлена въ подчиненіе жандармеріи. Но при этомъ мѣстная административная власть, въ виду того обособленнаго и самостоятельнаго положенія, которымъ корпусъ жандармовъ обладаетъ на мѣстахъ, была-бы лишена всякаго вліянія на полицію, какъ органъ политическаго преслѣдованія, несмотря на свою отвѣтственность за результаты ея дѣйствій. И потому тамъ, гдѣ эта отвѣтственность въ зависимости отъ мѣстныхъ условій, усугублялась, для приданія административной власти большей отъ господства жандарміи независимости и понадобилось снабдить эту власть органами, спеціализированными на политическихъ дѣлахъ. Они должны были явиться коррективами

[redacted]

къ описанному нами исключительному положенію корпуса жандармовъ среди мѣстныхъ учрежденій. Но такъ какъ охранныя отдѣленія не получили права производства такъ-называемыхъ формальныхъ дознаній, т.-е. изслѣдованія государственныхъ преступленій въ порядкѣ устава уголовнаго судопроизводства; то ихъ обязанности свелись къ обнаруженію преступленій. Очевидно, что въ существованіи въ одномъ мѣстѣ двухъ учрежденій, занятыхъ однимъ и тѣмъ-же дѣломъ, не было никакого смысла; и вслѣдствіе этого въ мѣстностяхъ, гдѣ были открыты охранныя отдѣленія, къ нимъ обязанность обнаруженія преступленій перешла всецѣло, а на корпусѣ жандармовъ осталось одно изслѣдованіе преступленій, уже обнаруженныхъ, производство по нимъ формальныхъ дознаній.

Благодаря тому, что обязанности обнаруженія и изслѣдованія государственныхъ преступленій отдѣлены другъ отъ друга, какъ два различныхъ порядка дѣятельности полиціи, а отчасти, какъ было указано, между ними легла и формальная грань, изслѣдованіе преступленія стало вмѣстѣ съ тѣмъ и фактической провѣркой предшествующихъ его обнаруженію предпринятыхъ для послѣдняго мѣръ. Вполнѣ

понятно, что въ тѣхъ случаяхъ, когда и обнаруженіе, и изслѣдованіе находятся въ рукахъ чиновъ полиціи, хотя-бы принадлежащихъ къ различнымъ полицейскимъ учрежденіямъ, провѣрочное значеніе изслѣдованія никакихъ реальныхъ послѣдствій имѣть не можетъ. Они могли-бы достигаться въ нѣкоторой степени лишь участіемъ въ жандармскихъ дознаніяхъ прокуратуры. Но участіе это безвластно, вліяніе его на ходъ дознанія имѣетъ характеръ личный, случайный и потому формальное дознаніе въ качествѣ орудія контроля надъ первоначальными розыскными дѣйствіями политической полиціи никакого значенія не имѣетъ. На практикѣ оно ограничивается лишь закрѣпленіемъ того доказательнаго матеріала, который предшествующей розыскной дѣятельностью полиціи добытъ и къ дознанію доставленъ.

Итакъ, отдѣльный корпусъ жандармовъ былъ учрежденъ для охраны самодержавной монархической власти, ему поручена борьба съ государственными преступленіями. Онъ никакому надзору не подчиненъ, кромѣ надзора своего начальства. Онъ числится по одному вѣдомству, а подчиненъ главѣ другого. Онъ имѣетъ двухъ руководителей,—изъ нихъ одного закон-

[redacted]

наго, но безвластнаго, другого незаконнаго, но надѣленнаго властью. Для него законъ и приказаніе начальства по своему значенію тождественны. По отношенію къ нему населеніе находится въ положеніи безправномъ. Въ дѣйствительности своей онъ двоится по обнаруженію и преслѣдованію преступленій и самъ себя провѣряетъ.

Будучи поставлено въ такія условія, наисовершеннѣйшее по качествамъ личнаго состава учрежденіе ничего, кромѣ произвола и, слѣдовательно, вреда для населенія и нтересовъ государства принести не можетъ. Качества-же личнаго состава корпуса жандармовъ опредѣляются отсутствіемъ не только спеціальнаго, но и общаго образованія.

При отсутствіи элементарныхъ научныхъ понятій о правѣ, при знакомствѣ съ общественной жизнью только въ ея проявленіяхъ въ стѣнахъ военной школы и полковыхъ казармъ, все политическое міровоззрѣніе чиновъ корпуса жандармовъ заключается въ представленіяхъ о томъ, что существуютъ народъ и государственная власть, что послѣдняя находится въ непрестанной опасности со стороны перваго, что она подлежитъ отъ этой опасности

[redacted]

охранѣ и что для осуществленія таковой всѣ средства безнаказанно дозволены. Когда-же такое міровоззрѣніе совпадаетъ со слабо развитымъ сознаніемъ служебнаго долга и неспособностью по умственному развитію разобраться въ сложныхъ общественныхъ явленіяхъ, то основанныя на немъ наблюденія останавливаются только на внѣшнихъ признакахъ этихъ явленій, не усваивая внутренняго ихъ содержанія, и потому всякое явленіе общественное принимаетъ характеръ для государственной власти опаснаго. Вслѣдствіе чего охрана государственной власти въ рукахъ корпуса жандармовъ обращается въ борьбу со всѣмъ обществомъ, а въ конечномъ результатѣ приводитъ къ гибели и государственную власть, неприкосновенность которой можетъ быть обезпечена только единеніемъ съ обществомъ. Усиливая расколъ между государственной властью и народомъ, она создаетъ революцію. Вотъ почему дѣятельность политической полиціи представляется не только враждебной народу, но и противогосударственной.

Для политической близорукости правительственной власти понадобился внѣшній толчокъ, чтобы у нея появилось сознаніе опасности существованія въ государствѣ 33

особой политической полиціи. Когда въ 1902 г. ей впервые пришлось испытать внезапно вспыхнувшее народное движеніе, она остановилась на мысли объ упраздненіи этой полиціи. Были даже предприняты нѣкоторыя мѣры, клонившіяся къ ослабленію власти начальства корпуса жандармовъ надъ его составомъ, для укрѣпленія руководящей роли департамента полиціи съ тѣмъ, чтобы нѣсколько упорядочить дѣло на время, необходимое для реформы. Въ качествѣ паллiативовъ эти мѣры никакихъ существенныхъ улучшеній не внесли, а проектъ реформы политической полиціи остался проектомъ, и отдѣльный корпусъ жандармовъ продолжаетъ свою разрушительную дѣятельность.

Она не могла не отразиться на дѣятельности полиціи общей. На разсмотрѣніи ея устройства и дѣятельности намъ и надлежитъ остановиться.

Учрежденія общей, наружной полиціи въ Россіи распредѣлены по губернскимъ и нѣкоторымъ съ значительнымъ населеніемъ инымъ городамъ и по уѣздамъ. Конструкція полиціи для городовъ и уѣздовъ однородна и состоитъ изъ трехъ степеней. Въ нее входятъ: полицейское управленіе

 съ полицеймейстеромъ или уѣзднымъ

исправникомъ, исполнительные чиновники и, какъ говоритъ законъ, „другіе полицейскіе чины“. Судя по этому перечню, можетъ возникнуть предположеніе, что во главѣ каждой городской или уѣздной полицейской организаціи находится, подъ названіемъ „управленіе“, учрежденіе коллегіальное. Однако, подъ такимъ названіемъ, оставшимся въ сводѣ законовъ, въ видѣ пережитка прежнихъ уѣздныхъ административно-полицейскихъ органовъ, въ дѣйствительности существуетъ власть единоличная, ибо полицейское управленіе состоитъ только изъ полицеймейстера или исправника съ помощникомъ одного изъ нихъ. Этой единоличной власти непосредственно подчинены всѣ чиновники и чины города или уѣзда. Исполнительными чиновниками называются въ городѣ приставы, ихъ помощники и полицейскіе надзиратели, а въ уѣздахъ—становые приставы. Подъ „другими-же полицейскими чинами“ подразумѣваются въ городахъ околоточные надзиратели, городовые и полицейскіе служители, а въ уѣздахъ урядники и стражники. Къ полицейскимъ чинамъ законъ причисляетъ и сельскихъ десятскихъ. Всѣ эти должностныя лица въ постепенности, обратной сдѣланному нами перечню ихъ, подчи-

[redacted]

нены одни другимъ. Какъ выше указано, внѣгородская полиція въ территоріальномъ отношеніи распредѣлена по уѣздамъ. Полиціи губернской, прикрѣпленной къ губернскому, чрезмѣрно удаленному отъ мѣстъ ея дѣятельности, центру, съ сосредоточеніемъ въ немъ непосредственнаго начальствованія надъ полиціей, нашъ законъ не знаетъ. Но тѣмъ не менѣе всѣ существующія, какъ въ городахъ, такъ и въ уѣздахъ полицейскія организаціи подчинены губернскому начальству, губернскому правленію и губернатору, которымъ принадлежитъ руководство ихъ дѣятельностью. Хотя о подчиненіи губернаторовъ министру внутреннихъ дѣлъ нигдѣ въ законѣ и не упоминается и исключеніе въ этомъ отношеніи сдѣлано только для петербургскаго градоначальника „въ качествѣ главнаго и непосредственнаго начальника столичной полиціи“ (ст. 866 общ. учрежд. губернск.), хотя по смыслу закона губернаторы подчинены только сенату, но принадлежность ихъ къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ, зависимость отъ него служебныхъ благъ губернаторовъ и всѣхъ подчиненныхъ имъ лицъ, наконецъ, признанная закономъ за министромъ внутреннихъ дѣлъ роль высшаго руководителя охраненіемъ



государственнаго порядка и общественнаго спокойствія создаютъ фактическое подчиненіе губернаторовъ, а черезъ нихъ и всѣхъ полицейскихъ учрежденій, министру внутреннихъ дѣлъ. Подчиненіе полиціи губернскому и „высшему“ начальствамъ закрѣплено въ особенности тѣмъ постановленіемъ закона, которымъ не только за полиціей отрицается право оцѣнки требованій этихъ начальствъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности, но ихъ распоряженія поставлены выше самого закона: статьею 756 общаго учрежденія губернскаго, полиціи запрещено даже „входить въ разсмотрѣніе ихъ законности“.

Строгое по служебнымъ степенямъ подчиненіе полицейскихъ властей всѣхъ ранговъ однихъ другимъ, сосредоточеніе этого подчиненія въ рукахъ министра внутреннихъ дѣлъ и устраненіе личной инициативы низшихъ органовъ при исполненіи приказаній высшихъ, таковы основныя черты организаціи наружной полиціи. Въ областяхъ, непосредственному ея вѣдѣнію закономъ предоставленныхъ, эта организація страдаетъ не меньшей безжизненностью.

Устанавливая „предметы вѣдомства“ полиціи, законъ избѣгъ какихъ-либо общихъ опредѣленій. Вѣрнѣе, давъ эти общія опре-



дѣленія, онъ затѣмъ развилъ каждо
нихъ съ такою мелочною предусмотри
ностью, что содержащійся въ законѣ
чень обязанностей полиціи получилъ
ченіе, исчерпывающее ихъ. При этомъ
ченные заботамъ полиціи отдѣльные
меты распредѣлены по категоріямъ с
шенно случайно, внѣ всякой между
связи. По существующимъ въ законѣ обш
опредѣленіямъ „предметы вѣдомства п
ціи касаются: 1) наблюденія за исполнен
законовъ, охраненія безопасности и д
общественнаго благоустройства, 2) ис
ненія обязанностей по дѣламъ казен
управленія и общественнаго хозяйс
3) исполненія обязанностей по дѣламъ
дебнаго вѣдомства и 4) исполненія обя
ностей по дѣламъ военнаго вѣдомст
(ст. 680 общ. учр. губ.).

При всей неясности и юридической
точности этихъ опредѣленій они едва
сами по себѣ въ практическомъ ихъ п
мѣненіи могли-бы привести къ такому в
шательству полиціи въ повседневную жи
населенія, какое наблюдалось всегда, наб
дается и въ настоящее время. Изъ опа
нія-ли, что это вмѣшательство окажется
достаточнымъ, или съ цѣлью убить въ
лицейскихъ органахъ власти всякую и

ціативу и сдѣлать изъ нихъ механическихъ исполнителей неподвижныхъ требованій закона, послѣдній сначала въ семидесяти трехъ пунктахъ четырехъ статей, а затѣмъ въ дополнительныхъ къ нимъ семидесяти трехъ статьяхъ, изъ которыхъ нѣкоторыя, въ свою очередь, разбиты на пятьдесятъ шесть отдѣльныхъ пунктовъ, подробно перечисляетъ, что именно должна дѣлать полиція. Многочисленность возложенныхъ на нее обязаностей устраняетъ возможность подробнаго повторенія ихъ въ настоящемъ очеркѣ. Достаточно сказать, что на полицію возложено, начиная отъ „наблюденія за исполненіемъ всѣми и каждымъ вѣрноподданническаго долга“, „обнародованія указовъ и постановленій правительства“, „охраненія неприкосновенности правъ церкви православной“, составленія списковъ населенія, взысканія недоимокъ, до наблюденія за своевременностью ловли піявокъ (28 п. 681 ст. общ. учр. губ.)—все, что только можно было предусмотрѣть. Законъ доходитъ до того, что поручаетъ десяткимъ особую обязанность „освѣдомляться въ своемъ десяткѣ о состояніи здоровья жителей“ (820 ст. общ. учр. губ.). Не вдаваясь въ детали всѣхъ, относящихся до дѣятельности полиціи, правилъ, необходимо отмѣтить, что они разви-



вались въ трехъ направленіяхъ: охраны личной и имущественной безопасности обывателя, доходящей до охраны его отъ самого себя, обезпеченія воздѣйствія центральной правительственной власти на мѣстную жизнь и охраны государственной власти отъ населенія.

При мелочномъ опредѣленіи всѣхъ обязанностей полиціи, распространяющихся на всѣ области жизни гражданъ, законъ вполнѣ естественно не могъ установить самаго главнаго: предѣловъ власти полиціи. Кому предписано вмѣшательство во все, того и власть не можетъ быть ограничена. Поэтому законъ и не пытался опредѣлить ея предѣлы и ограничился только предусмотрительнымъ упоминаніемъ, что „полиція не можетъ ни отъ кого требовать исполненія по такому закону, который еще не былъ обнародованъ“, и что „никто изъ чиновъ полиціи самъ собою не можетъ ни на кого наложить уголовнаго наказанія“ (ст. 685 и 689 общ. учр. губ.). Границы полицейской власти очерчены только по дѣламъ уголовнымъ. Уставомъ уголовнаго судопроизводства, какъ мы уже указали, опредѣлены точно права полиціи на производство выемокъ, обысковъ и арестовъ. Но и постановленія этой части русскаго кодекса обхо-

дятъ молчаніемъ существенный вопросъ о правѣ входа полиціи въ частныя жилища. Въ сводѣ законовъ существуетъ одно постановленіе, которое, на нашъ взглядъ, должно служить косвеннымъ указаніемъ на молчаливое признаніе имп частнаго жилища для доступа полиціи закрытымъ. Ст. 18 положенія о полицейскомъ надзорѣ (приложеніе II къ ст. 1, примѣч. 2 устава о предупрежд. и пресѣчен. преступлен. т. XIV св. закон.) говоритъ, что „мѣстная полицейская власть имѣетъ право входа въ квартиру поднадзорнаго во всякое время", о чемъ не было бы надобности упоминать, если бы законъ признавалъ за полиціей право входа въ квартиры всѣхъ неподнадзорныхъ обывателей. Но отсутствіе прямого указанія на неприкосновенность жилища толкуется на практикѣ, какъ разрѣшеніе полиціи свободнаго въ нихъ доступа, и это толкованіе находитъ себѣ основаніе въ томъ, что безъ него многія изъ предъявляемыхъ закономъ къ полиціи требованій сдѣлались бы неисполнимыми.

Помимо законнаго опредѣленія размѣровъ власти они въ ея проявленіяхъ не могутъ не находиться въ зависимости отъ постановки надзора за ея дѣятельностью. Надзоръ за дѣятельностью полиціи нашимъ за- 4

кономъ поставленъ такъ, что объемъ ея власти получаетъ на практикѣ значительное расширеніе. Только въ сферѣ судебной дѣятельности полиціи, участія ея въ изслѣдованіи и преслѣдованіи преступленій и проступковъ она подчинена надзору болѣе или менѣе дѣйствительному. Продуктивность его обусловлена присутствіемъ у посторонних полиціи органовъ, прокуратуры и суда, дисциплинарной въ отношеніи ея власти и правомъ суда издавать постановленія о признаніи въ неправильныхъ дѣйствіяхъ полицейскихъ чиновъ основаній, достаточныхъ для судебнаго противъ нихъ преслѣдованія. Въ остальныхъ же областяхъ своей дѣятельности полиція, юридически находясь подъ надзоромъ своего непосредственнаго начальства и черезъ него подъ надзоромъ сената, на дѣлѣ остается внѣ надзора, вслѣдствіе бумажнаго его характера, отсутствія въ дѣятельности контролирующихъ полицію учрежденій чувства законности и недоступности высшей надзирающей инстанціи, сената, для мелкихъ повседневныхъ нарушеній полиціей обязанностей службы и превышеній предѣловъ власти. Безнаказанность такихъ нарушеній, извѣстная и населенію, и полиціи, привела

вынуждена нести трудъ большой, но въ глазахъ ея начальства мало замѣтный, ибо при оцѣнкѣ достигнутыхъ результатовъ имѣлась въ виду послѣдняя стадія всей процедуры обнаруженія и изслѣдованія преступленія, жандармское дознаніе, за которымъ предшествовавшая ему дѣятельность полиціи стушевывалась. Послѣдствіемъ такого соотношенія между спеціальной и общей полиціей между ними явилась конкуренція, развившаяся въ особенности вслѣдъ за тѣмъ, какъ положеніемъ объ охранѣ общей полиціи была предоставлена самостоятельная роль въ дѣлѣ политическаго преслѣдованія.

Съ изданіемъ положенія объ охранѣ правительственная власть вернулась къ тому, что существовало до изданія судебныхъ уставовъ императора Александра II, въ борьбѣ не съ уголовно-наказуемымъ дѣяніемъ, а съ политическимъ настроеніемъ. Внѣшнія его проявленія, поскольку они даже съ точки зрѣнія исключительной подозрительности подлежали преслѣдованію, были настолько неуловимы, что полиціи пришлось обрушиваться на наиболѣе замѣтные для нея его признаки, выражавшіеся въ общеніи лицъ на идейной почвѣ. На наблюдавшееся въ населеніи стремленіе къ общенію

и направилась борьба. Она, подогрѣваемая соревнованіемъ другъ съ другомъ двухъ органовъ полиціи, достигла такого напряженія, что исконное начало русскаго законодательства, заключавшееся въ отрицаніи всякой общественной организаціи, получило господство неограниченное и проникло во всѣ стороны жизни населенія. Послѣдствія могли быть только одни; они были неизбѣжны и не замедлили сказаться. Съ одной стороны, общественныя организаціи, поставившія себѣ цѣлью вести съ правительствомъ борьбу, подъ вліяніемъ ея ожесточенія и возраставшей потребности къ самосохраненію, пріобрѣтали сплоченность и энергію, побѣда надъ которыми оказывалась не подъ силу разрозненнымъ органамъ полицейской власти. А съ другой стороны масса населенія, стремившаяся къ объединенію на почвѣ культурныхъ задачъ и вслѣдствіе своего мирнаго настроенія обладавшая меньшей силой сопротивленія, дѣятельностью полиціи раскалывалась на отдѣльныя единицы. Самая мысль о какомъ-либо объединеніи для нихъ стала страшной, и они всецѣло ушли въ замкнутый кругъ эгоистическихъ интересовъ, враждебныхъ другъ другу, враждебныхъ общественному благу. Неминуемое паденіе гражданскихъ

вынуждена нести трудъ большой, но въ глазахъ ея начальства мало замѣтный, ибо при оцѣнкѣ достигнутыхъ результатовъ имѣлась въ виду послѣдняя стадія всей процедуры обнаруженія и изслѣдованія преступленія, жандармское дознаніе, за которымъ предшествовавшая ему дѣятельность полиціи стушевывалась. Послѣдствіемъ такого соотношенія между специальной и общей полиціей между ними явилась конкуренція, развившаяся въ особенности вслѣдъ за тѣмъ, какъ положеніемъ объ охранѣ общей полиціи была предоставлена самостоятельная роль въ дѣлѣ политическаго преслѣдованія.

Съ изданіемъ положенія объ охранѣ правительственная власть вернулась къ тому, что существовало до изданія судебныхъ уставовъ императора Александра II, въ борьбѣ не съ уголовно-наказуемымъ дѣяніемъ, а съ политическимъ настроеніемъ. Внѣшнія его проявленія, поскольку они даже съ точки зрѣнія исключительной подозрительности подлежали преслѣдованію, были настолько неуловимы, что полиціи пришлось обрушиваться на наиболѣе замѣтные для нея его признаки, выражавшіеся въ общеніи лицъ на идейной почвѣ. На наблюдавшееся въ населеніи стремленіе къ общенію 4!

подъ охраной грубой силы, возведенной въ принципъ, подъ впечатлѣніемъ дѣйствительно оказываемаго полиціей во многихъ случаяхъ самопожертвованія въ борьбѣ съ открытыми проявленіями политическаго террора. Такая защита носитъ характеръ временный, скоро проходящій. И въ тяжелые дни, переживаемые нами, надо дать себѣ отчетъ въ томъ, что полиція до революціоннаго періода дѣлала, какому стѣснительному надзору подвергала она людей порядка, какъ мало она служила послѣднему, какъ расшатывала она единственную основу порядка, законъ. Надо дать себѣ отчетъ также и въ томъ, что не только центральная власть, но даже мѣстныя губернскія власти никакого объединенія и упорядоченія въ дѣятельность полиціи не вносили, что даже въ нормальный, до-революціонный періодъ полицейская практика отличалась такой же пестротой, какъ уѣзды на картѣ Россіи, что запрещенное въ однихъ было дозволено въ другихъ, а мѣстами даже, вопреки единственному указанному въ законѣ ограниченію полицейской власти, чины полиціи „сами собой“ стали „налагать уголовныя наказанія“, и что когда даже слабые проблески понятія законности полиція отбрасывала, центральная власть

оказывалась безсильной не только объединить и поставить дѣятельность полиціи въ рамки закона, но даже прекратить тѣ отдѣльныя злоупотребленія, которыя она сама признаетъ злоупотребленіями. Надо воспользоваться тяжелымъ опытомъ, и въ ясномъ сознаніи невозможности дальнѣйшаго существованія нѣсколькихъ полицій, другъ съ другомъ борящихся, ничѣмъ не объединенныхъ, несущихъ службу, враждебную населенію, и не сдерживаемыхъ никакимъ надзоромъ, перейти къ скорѣйшему преобразованію полиціи на новыхъ началахъ.

До сихъ поръ мы пытались выяснить государственное значеніе тѣхъ основъ, на которыхъ полиція въ Россіи построена и дѣйствуетъ. Значеніе это можетъ быть признано только отрицательнымъ. Основы современной полицейской организаціи оказались негодны даже при томъ государственномъ строѣ, который въ Россіи свое существованіе отжилъ, — они не могутъ найти себѣ мѣста при ея обновленіи. Гдѣ же могутъ быть почерпнуты тѣ принципы, которые должны лечь въ основу нашихъ будущихъ полицейскихъ учрежденій? Мы желали бы предостеречь читателей отъ невольно напрашивающихся поисковъ отвѣта на этотъ вопросъ въ готовыхъ формахъ поли-

подъ охраной грубой силы, возведенной въ принципъ, подъ впечатлѣніемъ дѣйствительно оказываемаго полиціей во многихъ случаяхъ самопожертвованія въ борьбѣ съ открытыми проявленіями политическаго террора. Такая защита носитъ характеръ временный, скоро проходящій. И въ тяжелые дни, переживаемые нами, надо дать себѣ отчетъ въ томъ, что полиція до революціоннаго періода дѣлала, какому стѣснительному надзору подвергала она людей порядка, какъ мало она служила послѣднему, какъ расшатывала она единственную основу порядка, законъ. Надо дать себѣ отчетъ также и въ томъ, что не только центральная власть, но даже мѣстныя губернскія власти никакого объединенія и упорядоченія въ дѣятельность полиціи не вносили, что даже въ нормальный, до-революціонный періодъ полицейская практика отличалась такой же пестротой, какъ уѣзды на картѣ Россіи, что запрещенное въ однихъ было дозволено въ другихъ, а мѣстами даже, вопреки единственному указанному въ законѣ ограниченію полицейской власти, чины полиціи „сами собой“ стали „налагать уголовныя наказанія“, и что когда даже слабые проблески понятія законности полиція отбрасывала, центральная власть

оказывалась безсильной не только объединить и поставить дѣятельность полиціи въ рамки закона, но даже прекратить тѣ отдѣльныя злоупотребленія, которыя она сама признаетъ злоупотребленіями. Надо воспользоваться тяжелымъ опытомъ, и въ ясномъ сознаніи невозможности дальнѣйшаго существованія нѣсколькихъ полицій, другъ съ другомъ борющихся, ничѣмъ не объединенныхъ, несущихъ службу, враждебную населенію, и не сдерживаемыхъ никакимъ надзоромъ, перейти къ скорѣйшему преобразованію полиціи на новыхъ началахъ.

До сихъ поръ мы пытались выяснить государственное значеніе тѣхъ основъ, на которыхъ полиція въ Россіи построена и дѣиствуетъ. Значеніе это можетъ быть признано только отрицательнымъ. Основы современной полицейской организаціи оказались негодны даже при томъ государственномъ строѣ, который въ Россіи свое сущестрованіе отжилъ, — они не могутъ найти себѣ мѣста при ея обновленіи. Гдѣ же могутъ быть почерпнуты тѣ принципы, которые должны лечь въ основу нашихъ будущихъ полицейскихъ учрежденій? Мы желали бы предостеречь читателей отъ невольно напрашивающихся поисковъ отвѣта на этотъ вопросъ въ готовыхъ формахъ поли-

движенie представляется стремленiемъ не-значительнаго меньшинства [illegible] отъ [illegible] власти у прежней бюрократiи [illegible] господ-ства [illegible] въ этой борьбѣ они рисуютъ себѣ безразличнымъ по существу, но связаннымъ съ [illegible] ложнымъ въ этой формѣ [illegible] отъ нея разрѣшенiя земельнаго вопроса. Привлеченiе активнаго участiя народныхъ массъ, крестьянства, въ революцiи они объясняютъ себѣ только какъ результатъ агитацiи, увлекающей крестьянъ въ политику „обманными" обѣщанiями земельнаго равенства. Между тѣмъ корни движенiя лежатъ не только въ нарушенiяхъ равновѣсiя между идейными стремленiями русскаго мыслящаго общества и внѣшними его формами (ср. всеподданнѣйшiй докладъ графа Витте), но прежде всего въ противорѣчiи послѣднихъ реальнымъ потребностямъ народныхъ массъ. Жизнь при прежнихъ порядкахъ стала невозможной не для одной интеллигенцiи, — она невыносима для всего народа. И онъ испытываетъ не одну жажду земли, какъ источника благосостоянiя, а также воспитанныя многими годами ненависть къ сословному неравенству и презрѣнiе къ чиновничеству, какъ къ причинамъ разруше-

[redacted]

вышла непоколебленной изъ испытанія, которое она готовитъ себѣ въ борьбѣ съ растущимъ въ Греманіи соціалъ-демократическимъ движеніемъ. Остается примѣръ Англіи. Но организація полиціи въ Англіи настолько оригинальна, въ такой мѣрѣ является отраженіемъ индивидуальныхъ особенностей націи,—въ томъ, что на континентѣ лежитъ на обязанности полиціи, въ Англіи такъ велико участіе частной иниціативы, что перенесеніе къ намъ ея полицейскихъ учрежденій было бы возможно только съ воплощеніемъ въ насъ всего духовнаго облика великобританца. Мы думаемъ, что основы устройства русской полиціи могутъ быть найдены помимо обращенія къ западно-европейскимъ образцамъ.

Конструкція полицейскихъ учрежденій можетъ быть цѣлесообразной, приносить обществу пользу только тогда, когда она соотвѣтствуетъ государственному строю страны. Это основное положеніе, правильность котораго доказывать нѣтъ надобности, обязываетъ насъ для дальнѣйшаго изслѣдованія остановиться въ нѣсколькихъ словахъ на томъ, какъ мы лично понимаемъ слагающійся въ Россіи государственный строй.

У насъ еще многимъ охватившее Россію

движеніе представляется стремленіемъ интеллигентнаго меньшинства къ отвоеванію власти у правящей бюрократіи, для господства надъ народомъ; его отношеніе къ этой борьбѣ они рисуютъ себѣ безразличнымъ по существу, но связаннымъ съ будто бы ложными въ своей основѣ ожиданіями отъ нея разрѣшенія земельнаго вопроса. Проявленія активнаго участія народныхъ массъ, крестьянства, въ революціи они объясняютъ себѣ только какъ результатъ агитаціи, увлекающей крестьянъ въ политику „обманными“ обѣщаніями земельнаго равенства. Между тѣмъ, корни движенія лежатъ не только „въ нарушенномъ равновѣсіи между идейными стремленіями русскаго мыслящаго общества и внѣшними его формами“ (см. всеподданнѣйшій докладъ графа Витте), но прежде всего въ противорѣчіи послѣднихъ реальнымъ потребностямъ народныхъ массъ. Жизнь при прежнихъ порядкахъ стала невозможной не для одной интеллигенціи,— она невыносима для всего народа. И онъ испытываетъ не одну жажду земли, какъ источника благосостоянія, а также воспитанныя многими годами ненависть къ сословному неравенству и презрѣніе къ чиновничеству, какъ къ причинамъ разруше-

[redacted]

нія благогостоянія. Встрѣчи помѣщиковъ и губернаторовъ съ хлѣбомъ-солью, стоянье передъ „господами", земскими начальниками и становыми безъ шапокъ, именованіе урядника начальствомъ, а барина „своимъ"—свидѣтельствовали лишь о духовной приниженности крестьянства и ни мало не доказывали ни его сочувствія чужимъ привилегіямъ, ни его уваженія къ представителямъ власти. Внѣшніе ихъ признаки разсѣивались какъ прахъ, когда нужда, а иногда вмѣстѣ съ нею просвѣщеніе или вмѣсто него пропаганда открывали населенію глаза на дѣйствительное значеніе для него правового и соціальнаго неравенства и чиновничьяго строя. Жизнь и даже бумажный матеріалъ министерскихъ архивовъ содержатъ несомнѣнныя тому подтвержденія. При наличности этихъ данныхъ, ограниченіе участія въ современномъ движеніи только „мыслящими" слоями народа является результатомъ политической близорукости даже для тѣхъ, кто отрицаетъ несомнѣнность того, что въ настоящее время вся Россія начинаетъ „мыслить". Этимъ движеніемъ, поскольку оно носитъ оттѣнокъ политическій, охвачено все населеніе Россіи. Оно проникнуто непримиримой враждой къ приказному строю и добивается 5

не ограниченія, а полнаго его упраздненія. Какія бы препятствія ему ни ставились, оно неудержимо смететъ и ихъ, и всѣ противорѣчащія ему учрежденія стараго порядка, если ему не суждено будетъ нормальнымъ путемъ найти удовлетвореніе своимъ конечнымъ цѣлямъ. Стремленіе къ упраздненію господства бюрократическаго принципа не есть стремленіе къ анархіи. Въ немъ заключается положительное начало демократическое. И въ созданіи формъ, способныхъ воплотить начало, и состоитъ задача предстоящаго государственнаго строительства.

Господство демократическаго принципа можетъ быть обезпечено только взаимодѣйствіемъ участія всего населенія, а не одного „мыслящаго“ общества въ законодательствѣ, распоряженіи народными деньгами и контролѣ надъ исполнительной властью и сосредоточеніи власти активнаго управленія на мѣстахъ въ рукахъ всего населенія, въ полномъ, ограниченномъ только закономъ и надзоромъ за соблюденіемъ послѣдняго, мѣстномъ самоуправленіи. Его враги, сводящіе его компетенцію къ дѣламъ общественно-хозяйственнымъ въ сущности преимущественно изъ страха потери власти,

[redacted]

выдвигаютъ противъ него возраженія, оспаривать большинство которыхъ не позволяютъ задачи и объемъ нашего очерка. Но между ними есть одно, которое нельзя обойти молчаніемъ. Это — пресловутая ссылка на отсутствіе у лицъ, которыми самоуправленіе распологаетъ для пополненія своихъ исполнительныхъ органовъ, административнаго опыта, столь будто бы отличающаго нашу чиновную администрацію. Эта ссылка для для нашей бюрократіи служитъ несомнѣннымъ testimonium paupertatis, отрицаніемъ ея административнаго опыта, ибо если онъ имѣетъ какую-нибудь цѣну, то почему бы ему не найти примѣненіе въ самоуправляющихся административныхъ единицахъ. Но мы существованіе такого опыта въ видѣ общаго правила въ нашихъ администраторахъ и отрицаемъ. Столоначальники и начальники отдѣленій министерскихъ канцелярій, назначаемые вице-губернаторами, губернаторы, назначаемые изъ числа такихъ вице-губернаторовъ, полковые командиры, занимающіе губернаторскіе посты,—какой административный опытъ приносятъ они на мѣста? Какими знаніями мѣстной жизни, какими, вообще, знаніями обладаютъ они для того, чтобы пополнять собою касту правителей? Почему

[redacted]

предводители дворянства и предсѣдатели земскихъ управъ, часто далеко не лучшіе, будучи призваны на отвѣтственныя административныя должности по выбору министровъ, основанному едва ли не въ большинствѣ случаевъ на рекомендаціяхъ родныхъ и знакомыхъ, должны считаться надѣленными достаточнымъ для пользы дѣла служебнымъ опытомъ, а тѣ-же или, можетъ быть, лучшіе люди по избранію населенія, на тѣ-же должности будутъ посылаться только для того, чтобы учиться? Мы, русскіе, были отодвинуты отъ государственной жизни такъ далеко, такъ мало были посвящены въ дѣла управленія, что мы долго не замѣчали, что и государственная жизнь, и управленіе шли исключительно по инерціи. Результаты ея дѣятельности приписывались дѣятельности бюрократическаго механизма. О немъ у многихъ изъ насъ еще до сихъ поръ существуетъ представленіе, какъ о чемъ-то цѣльномъ и стройномъ, о людяхъ, руководящихъ имъ, какъ объ обладателяхъ какого-то особаго, имъ однимъ извѣстнаго, секрета управленія, именуемаго „административнымъ опытомъ“. Мы не знали, что подъ этой вывѣской скрывается рутина, а сплошь и рядомъ одно невѣже-

6 ство.

[redacted]

Теперь, когда гипнозъ, въ которомъ мы жили, разсѣивается, необходимо признать негодность довода объ отсутствіи у общественныхъ дѣятелей административнаго опыта и всѣ дѣла мѣстнаго управленія передать въ ихъ руки. Мѣстнымъ самоуправляющимся единицамъ должна быть передана охрана частной и общественной безопасности, охрана порядка, должно быть поручено завѣдываніе полиціей.

Подъ порядкомъ въ томъ смыслѣ этого слова, который долженъ получить въ Россіи господство, разумѣется спокойное пользованіе каждымъ и всѣми вмѣстѣ имущественными, личными и политическими правами, удовлетвореніе индивидуальныхъ и общественныхъ интересовъ въ ихъ законномъ опредѣленіи. Исполненіе требованій порядка обезпечивается исключительно отвѣтственностью исполнительныхъ органовъ. А между тѣмъ, если власть, передъ которой они отвѣтственны, будетъ сосредоточена въ государственномъ центрѣ, въ народномъ собраніи, она будетъ обречена на безжизненность, такъ какъ неизбѣжная при современномъ состояніи Россіи необходимость постояннаго, изо дня въ день, пользованія правомъ запросовъ неминуемо приведетъ парламентъ къ притупленію въ немъ



чувства негодованія къ злоупотреблен власти, когда съ этими злоупотреблен приходится сталкиваться въ видѣ обы ныхъ явленій, при томъ не испытывая на себѣ, а знакомясь съ ними по оп ніямъ съ чужихъ словъ. Для дѣйстви ности отвѣтственности исполнительн органовъ контроль надъ ними долженъ (распредѣленъ между центральными и м ными представительными учрежденіям въ осуществленіи послѣдняго требов лежитъ залогъ соблюденія порядка на стахъ, ибо въ немъ заинтересовано (населеніе, и оно выборомъ лицъ, на к рыхъ забота объ охранѣ порядка бу; возложена, надзоромъ за ихъ дѣятельнос обезпечитъ свою безопасность.

Охрана порядка заключается въ ак номъ, соединенномъ съ устраненіемъ н шеній и преслѣдованіемъ ихъ (конечно судебномъ порядкѣ), наблюденіи за тѣ чтобы дѣйствіе или бездѣйствіе одн лицъ не стѣсняли другихъ въ пользова ихъ правами и въ удовлетвореніи призн ныхъ за ними закономъ интересовъ. опредѣленіе исключаетъ созданное русск закономъ понятіе „предупрежденія пре пленій". Не останавливаясь на разб

[redacted]

всѣхъ составныхъ частей этого понятія, подробно перечисленныхъ въ особомъ, посвященномъ ему, уставѣ, можно сказать, что въ него входитъ надзоръ надъ совѣстью и правами населенія. Онъ никогда никакихъ преступленій предупредить, конечно, не былъ въ состояніи. Но и вообще предупрежденіе преступленій, какъ предусмотрѣнный закономъ спеціальный видъ дѣятельности полиціи, представляется юридическимъ nonsens'омъ, такъ какъ для осуществленія его необходимо проникновеніе въ души обывателей, само по себѣ не допустимое и не поддающееся никакой юридической нормировкѣ. Единственнымъ средствомъ предупрежденія преступленій является внѣдряемое во всѣ слои населенія закономѣрнымъ примѣненіемъ судебнаго возмездія сознаніе его неизбѣжности. Таковая въ значительной мѣрѣ находится въ зависимости отъ участія полиціи въ обнаруженіи и изслѣдованіи преступленій.

Насколько охрана порядка должна, по нашему мнѣнію, принадлежать организованному въ самоуправляющіяся единицы населенію, настолько дѣятельность полиціи въ области судебнаго преслѣдованія преступленій должна, мы думаемъ, быть обособлена отъ дѣятельности перваго рода и

подчинена органамъ государственнаго обвиненія. Объединеніе въ одномъ учрежденіи завѣдыванія этими двумя отраслями дѣятельности полиціи неминуемо повлечетъ за собой развитіе одной въ ущербъ другой. Необходимость для борьбы съ преступленіями спеціальныхъ способностей, знаній и навыка качествъ, далеко не совпадающихъ съ качествами блюстителя порядка, требуетъ распредѣленія ихъ по двумъ самостоятельнымъ учрежденіямъ. А нужное для сокращенія труда и пользы дѣла сближеніе полицейскаго розыска и судебнаго слѣдствія, недоступное при подчиненіи полиціи самоуправляющимся организаціямъ, найдетъ себѣ удовлетвореніе въ учрежденіи спеціальной полиціи, находящейся въ рукахъ прокурорскаго надзора. Всѣ эти соображенія заставляютъ высказаться за цѣлесообразность созданія такъ называемой судебной полиціи съ возложеніемъ завѣдыванія ею на прокуратуру. При этомъ нельзя не сдѣлать оговорокъ о томъ, что сфера признаваемаго закономъ преступнымъ въ отношеніи политической дѣятельности лицъ и обществъ должна значительно сократиться съ соотвѣтственнымъ приростомъ ихъ правъ, и что не только по практическимъ основаніямъ, приведеннымъ нами въ пре-

[redacted]

дыдущихъ очеркахъ, но и по принципіальному соображенію объ очевидной несовмѣстимости существованія конституціоннаго строя и специальной полиціи политической, —обязанности ея должны совпасть съ обязанностями полиціи судебной.

Высказываясь за отдѣленіе судебной отъ общей полиціи, мы вмѣстѣ съ тѣмъ находимъ, что въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ отсутствія на мѣстѣ, гдѣ происходитъ подлежащее вѣдѣнію полиціи событіе, представителей одного изъ ея видовъ—представители другого замѣняютъ первыхъ и что въ случаяхъ, закономъ предусмотрѣнныхъ, и тѣ и другіе обязаны оказывать другъ другу содѣйствіе.

Что касается устройства полиціи, то для обоихъ, намѣченныхъ нами, ея учрежденій мы одинаково отрицаемъ цѣлесообразность какъ военной организаціи, такъ и примѣненія въ какой-либо формѣ выборнаго начала. Въ отношеніи первой, мыслимой для полиціи, построенной по бюрократическому принципу, мы полагаемъ, что организація эта, оправдываемая только разсчетомъ на присущую ей дисциплину, не имѣетъ за собой достаточныхъ достоинствъ для примѣненія къ полиціи. Внѣшняя дисциплина, воспитываемая въ войскѣ даже въ надле-

жащемъ соотношеніи съ развитіемъ личной иниціативы, не ограничиваетъ послѣднюю только въ мѣрѣ, необходимой для приложенія въ сравнительно узкой сферѣ войны. Введенная въ гражданскую службу, она или ослабнетъ и такимъ образомъ перестанетъ быть оправданіемъ пользы военной организаціи, или заглушитъ личную иниціативу настолько, насколько она необходима на широкомъ поприщѣ общественнаго служенія. Военная организація для полиціи непригодна еще и потому, что немыслима безъ обязательства срочной службы, вслѣдствіе чего омерщвляетъ личный интересъ къ ней и личный стимулъ ея успѣшнаго исполненія. Наконецъ, военная организація внѣ военнаго вѣдомства окажется военной только по названію, а будучи подчинена въ строевомъ отношеніи одному лицу, а въ порядкѣ дѣятельности другому, она очутится въ рукахъ двоихъ хозяевъ, совмѣстное завѣдываніе которыхъ приведетъ къ тѣмъ печальнымъ результатамъ, которые достаточно извѣстны на основаніи картины дѣятельности въ Россіи корпуса жандармовъ. О какомъ-либо выборѣ населеніемъ личнаго состава полиціи, на нашъ взглядъ, не можетъ быть рѣчи потому, что испробованный въ этомъ отно-

[redacted]

шеніи въ Россіи опытъ назначенія сотскихъ и десятскихъ путемъ выбора далъ результаты весьма отрицательные. Тамъ, гдѣ онъ дѣйствительно осуществлялся, означенныя должности замѣщались въ зависимости не отъ соотвѣтствія избираемыхъ требованіямъ службы, а отъ соображеній иного свойства, какъ, напримѣръ, равномѣрности распредѣленія общественныхъ обязанностей и по инымъ мотивамъ. Тамъ же, гдѣ крестьянская община была экономически сильной, она спѣшила замѣнить выборъ десятскихъ и сотскихъ ихъ наймомъ, тѣмъ самымъ доказывая практическую непригодность перваго способа пополненія полиціи. Пополненіе ея путемъ избранія представляется намъ непрактичнымъ еще и потому, что въ извѣстной степени снимаетъ отвѣтственность за ея дѣйствія съ ея руководителей, давая имъ возможность защищаться отъ нареканій въ упущеніяхъ качественными недостатками личнаго состава ихъ подчиненныхъ, каковые недостатки должны ложиться на отвѣтственность этихъ руководителей, если назначеніе на полицейскія должности будетъ зависѣть отъ нихъ. Такой порядокъ назначенія, кромѣ того, укрѣпитъ необходимую въ полицейской службѣ дисциплину. По всѣмъ этимъ основаніямъ 63

мы полагаемъ, что и общая, и судебная полиціи должны комплектоваться по назначенію лицъ, поставленныхъ во главѣ этихъ учрежденій.

Вопросъ о территоріальныхъ границахъ учрежденій общей полиціи, не представляющій для его разрѣшенія затрудненій для городовъ съ самостоятельной полиціей, не можетъ не быть сложнымъ для уѣздовъ. По этому поводу намъ кажется необходимымъ признать, что существованіе полиціи губернской не должно быть допускаемо по тѣмъ же основаніямъ, по какимъ ея не существуетъ и теперь, въ виду значительности территоріи губерніи и отдаленности руководящаго центра отъ мѣста пребыванія и дѣятельности органовъ полиціи. Поставленный нами вопросъ сводится, такимъ образомъ, къ вопросу о выборѣ между уѣздной и еще менѣе крупной участковой полиціей. Намъ думается, что послѣдняя форма создастъ такое раздробленіе полиціи, такую пестроту въ ея практикѣ, такое отсутствіе взаимодѣйствія между отдѣльными полицейскими учрежденіями на пространствѣ уѣзда, что теченіе жизни его населенія не можетъ отъ этого не пострадать. Къ тому же, вызывающее необходимость

 отклоненія предположеній объ образованіи

[redacted]

губернской полиціи разнообразіе условій жизни въ разныхъ частяхъ губерніи отпадаетъ, какъ основаніе для подраздѣленія уѣзда на участки съ самостоятельными полицейскими учрежденіями въ каждомъ. Вслѣдствіе чего предпочтеніе должно быть оказано полиціи уѣздной, и она должна составить общій типъ нашей будущей внѣгородской полиціи, съ руководящимъ центромъ въ уѣздномъ городѣ. Ея личный составъ долженъ имѣть постоянное распредѣленіе по отдѣльнымъ мѣстностямъ уѣзда. Что же касается территоріи, подвѣдомственной полиціи судебной, то границы ея, опредѣляясь спеціальными ея задачами, должны совпадать съ границами округа суда и состоящаго при немъ прокурорскаго надзора. При чемъ для личнаго состава и этой полиціи необходимо размѣщеніе по различнымъ населеннымъ пунктамъ ея округа.

Намѣтивъ въ общихъ чертахъ устройство полиціи безопасности и полиціи судебной, мы должны высказаться о томъ, къ чьимъ обязанностямъ надлежитъ отнести цѣлый рядъ дѣйствій полиціи по исполненію многочисленныхъ требованій разныхъ учрежденій, какъ-то: оглашеніе законовъ и распоряженій законныхъ властей, доставленіе правительственнымъ установленіямъ въ за-

кономъ указанныхъ случаяхъ свѣдѣній, врученіе повѣстокъ о вызовѣ къ суду и т. п. Всѣ эти исполнительныя дѣйствія, при новомъ складѣ государственной и мѣстной жизни въ значительно, конечно, сокращенномъ количествѣ, безъ какихъ-либо затрудненій могутъ быть поручены, находящейся въ непосредственной близости къ населенію, общей полиціи. Причемъ лица, во главѣ ея поставленныя, должны быть не только управомочены, но и обязаны оцѣнивать законность предъявляемыхъ имъ въ этомъ порядкѣ требованій.

Противъ рекомендуемой нами организаціи полиціи могутъ появиться возраженія, основанныя на предположеніяхъ о недостаточной обезпеченности при ней судебной кары за нарушенія полиціей частныхъ правъ и интересовъ и за небреженіе къ охранѣ основныхъ законовъ и къ правамъ бюрократическихъ учрежденій. Поскольку за этими соображеніями не кроется страхъ передъ мнимой опасностью, они представляются легко устранимыми. Достаточно лишь не ставить ни общую, ни судебную полицію въ привиллегированное положеніе ни въ отношеніи къ населенію, ни въ отношеніи къ правительственнымъ органамъ. Достаточно освободить и первое, и послѣд-

ніе въ судебномъ преслѣдованіи полиціи отъ тѣхъ препятствій, которыя создаются существующей нынѣ зависимостью этой процедуры отъ усмотрѣнія полицейскихъ начальствъ. Съ предоставленіемъ указанію въ частной жалобѣ и въ сообщеніяхъ должностныхъ мѣстъ и лицъ на уголовно-наказуемыя дѣянія полиціи—значенія обязательнаго повода къ возбужденію судебнымъ слѣдователемъ слѣдствія, для какихъ-либо опасеній передъ возможностью со стороны органовъ самоуправленія и со стороны прокуратуры безнаказанности преступленій подчиненныхъ имъ полицейскихъ учрежденій не останется никакихъ основаній, и порядкомъ этимъ будутъ вполнѣ обезпечены и охрана закона, и неприкосновенность чьихъ-либо правъ. Впрочемъ, указанное правило должно быть общимъ для всѣхъ преступленій по службѣ, къ какимъ бы учрежденіямъ лица, совершившія ихъ, ни принадлежали.

Сводя въ нѣсколько общихъ положеній все сказанное нами о желательной, при новомъ государственномъ строѣ, организаціи полиціи въ Россіи, мы находимъ, что:

1) завѣдываніе дѣлами по охранѣ порядка, частной и общественной безопасности должно быть поручено самоуправляю-

[redacted]

щимся учрежденіямъ, въ завѣдываніи которыхъ для исполненія этихъ дѣлъ должна находиться полиція;

2) полиція, вѣдающая дѣла по охранѣ порядка, частной и общественной безопасности, подчиняется въ городахъ городскимъ управамъ, а въ уѣздныхъ мѣстностяхъ—уѣзднымъ земскимъ управамъ;

3) для обнаруженія преступленій и участія въ изслѣдованіи и преслѣдованіи ихъ, въ каждомъ округѣ окружнаго суда должна быть учреждена особая судебная полиція, подчиненная прокурорскому надзору;

4) личный составъ обѣихъ этихъ полицій пополняется путемъ назначенія, исходящаго отъ учрежденій, которымъ онѣ подчинены;

5) въ закономъ предусмотрѣнныхъ случаяхъ учрежденія общей и судебной полиціи обязаны оказывать другъ другу содѣйствіе;

6) представители каждой изъ нихъ исполняютъ обязанности другой при отсутствіи ея представителей на мѣстѣ событія, вызывающаго вмѣшательство полиціи;

7) общая, подчиненная городскимъ и уѣзднымъ земскимъ управамъ, полиція обязана исполнять всѣ основанныя на законѣ

требованія общественныхъ и правительственныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ.

Таковы основныя начала, на которыхъ полиція въ Россіи, по нашему крайнему разумѣнію, должна быть построена.